

1982 - מעורבות ענף הדין הבין-לאומי בגיבוש

האמנה בדבר משפט הים

מאת :

סגן עומר רוזנטל, ע' יועמ"ש פיקוד דרום, מחלקת הדין הבין-לאומי

סא"ל רוני קציר, רע"ן בין-לאומי, מחלקת הדין הבין-לאומי

האמנה בדבר משפט הים (UNCLOS- UN Convention on the Law of the Sea) היא אמנה בין-לאומית הנחשבת למקור החשוב ביותר של דיני הים הבין-לאומיים. האמנה אומצה בוועידה בין-לאומית ב-10 לדצמבר 1982, ונכנסה לתוקף ב-16 בנובמבר 1994, לאחר שאושרה על ידי 60 מדינות. ענף הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית היה מעורב בגיבוש עמדת ישראל ביחס לאמנה, ונציג מטעמו היה חבר במשלחת הישראלית לוועדות לגיבוש האמנה. מעורבות הענף בהליכים אלה מדגימה את תרומת הפרקליטות הצבאית לפיתוח ולעיצוב השדה המשפטי בזירה הבין-לאומית, נדבך חשוב וייחודי בעשיית מחלקת הדין הבין-לאומי גם בימים אלה.

רקע עובדתי

אמנת משפט הים מסדירה היבטים שונים של דיני הים החלים בעתות שלום, כגון תיחום גבולות ימיים, הסדרת השיט במְצָרִים ובים הפתוח, הגנה על הסביבה, פעילות כלכלית ומסחרית ויישוב סכסוכים הקשורים לדיני ים. האמנה החליפה עבור המדינות שהן צד לה את ארבע אמנות ג'נבה משנת 1958, ונכון להיום חברות בה 168 מדינות.

האמנה אומצה לאחר תשע שנים של משא ומתן בין המדינות שלקחו חלק בגיבושה. בין 160 המדינות שהשתתפו בתהליך נמנית גם מדינת ישראל. בראש המשלחת הישראלית לדיונים על האמנה עמד השגריר פרופ' שבתאי רוזן ז"ל, מומחה בעל שם עולמי במשפט הבין-לאומי בכלל, ובתחום של דיני הים בפרט. במשלחת היו חברים נציגים ממשרדי ממשלה שונים, ובהם משרד החוץ ומשרד התחבורה, וכן קצין מהפרקליטות הצבאית, ששימש כנציג צה"ל. מבין הקצינים שהשתתפו בדיונים ובמשלחת, ניתן למנות את סא"ל (בדימוס) צבי אפרת, ואל"ם (בדימוס) יואל זינגר, אשר כל אחד מהם כיהן, בין היתר, כראש ענף הדין הבין-לאומי.

לנציג הפרקליטות הצבאית במשלחות מעין אלו כובע כפול. ראשית, כנציג הצבא במשלחת הישראלית, מוטל עליו לזהות אינטרסים ביטחוניים ומבצעיים של צה"ל, להטמיעם בעמדות המשלחת הישראלית, ולגבש דרכי פעולה לקידום. לעיתים, האינטרסים המבצעיים הם העליונים בחשיבותם מבין כלל האינטרסים של מדינת ישראל בעניין מסוים. במקרה של אמנת הים, לכללים שהיו עתידים להיקבע באמנה עשויות היו להיות השלכות משמעותיות על מרחב הפעולה המבצעי של צה"ל.

בתפקידו השני משמש הקצין כחבר המשלחת הישראלית, תפקידו לסייע במאמץ הכללי, ובכלל זה לעקוב אחר הנעשה בוועדות לגיבוש האמנה, לרתום נציגי מדינות ולייצר קואליציות להשפעה על תוצרי הדיונים. פעמים רבות, הניסיון המעשי שמביא איתו נציג הפרקליטות הצבאית, אשר כולל היכרות עם האינטרסים המבצעיים של מדינות, תורם מאד למאמצים אלה.

ההיבטים המשפטיים

סוגיה משפטית משמעותית אשר העסיקה את נציגי הפרקליטות הצבאית אשר היו חברים במשלחת הישראלית, הייתה **משטר השיט במְצָרֵי טִירָאן**.

במקביל למשא ומתן על אמנת הים, התקיים גם המשא ומתן לקראת הסכם שלום עם מצרים. אחת מהמטרות העיקריות של נציגי הפרקליטות הצבאית, אשר היו שותפים לשני התהליכים במקביל, הייתה לוודא כי תהא התאמה בין הוראות אמנת משפט הים לבין ההסכמות המתגבשות עם מצרים. בראיון שנערך עם אל"ם (בדימוס) זינגר, מסר כי העיסוק בשני תהליכים משמעותיים אלו הרגיש כמעין "מירוץ" - לא ניתן היה לדעת איזו אמנה תיחתם קודם לכן, והדבר העצים את האתגרים בהתנהלות הטקטית במסגרות השונות של המשא ומתן.

במוקד עמדה כאמור שאלת משטר השיט במצרי טיראן, סוגיה אופרטיבית המשליכה על פעילות צה"ל עד היום. מְצָרֵי טִירָאן הם רצועת ים שמצויה בין חצי-האי ערב לבין חצי-האי סיני, והם מקשרים בין מפרץ-עקבה (אילת) לבין ים-סוף. מדובר בנתיב שיט אסטרטגי, המקשר בין ישראל לבין אפריקה והמזרח הרחוק, לו חשיבות עצומה מבחינה צבאית וכלכלית.

סעיף V(2) להסכם השלום עם מצרים, כפי שהתגבש באותה עת, קבע משטר שיט וטיס ספציפי במְצָרֵי טִירָאן, אשר לפי עמדת ישראל מעניק "חופש שיט וטיס בלתי-מופרע ובלתי-ניתן לעיכוב":

"The Parties consider the Strait of Tiran and the Gulf of Aqaba to be international waterways open to all nations for **unimpeded and non-suspendable freedom of navigation and overflight**. The parties will respect each other's right to navigation and overflight for access to either country through the Strait of Tiran and the Gulf of Aqaba."

בשל חשיבותו הרבה של משטר השיט במצרים, הנושא עמד במקביל במרכזו של המשא ומתן לגיבוש האמנה בדבר משפט הים. ככלל, ניתן לחלק את המדינות שהשתתפו בדיונים על משטר השיט במְצָרֵים לשתי קבוצות אינטרסים: בקבוצה הראשונה, מדינות שגובלות במצרים או שהמעבר בהם הוא בעל חשיבות עבורן, מטעמים כלכליים או צבאיים. מדינות אלה צידדו במשטר המעניק חופש שיט מרבי במצרים. בקבוצה השנייה, מדינות שמצרים מצויים במים הטריטוריאליים שלהן (מים המצויים בריבונות המלאה של אותן מדינות). מדינות אלה ביקשו להחיל משטר שיט שיתן משקל לצורך שלהן להגן על המים הטריטוריאליים ועל קו החוף, מפני איומים אפשריים לביטחונן, לסביבה החופית והימית ועוד.

במהלך המשא ומתן אומצה פשרה, ולפיה יש להבחין בין שני סוגי מְצָרֵים: **הראשון**, מְצָרֵים המחברים בין חלק של הים הפתוח או של "אזור כלכלי בלעדי" (EEZ), לחלק אחר של הים הפתוח או של אזור כלכלי בלעדי. לגבי סוג זה, נקבע כי יחול משטר "מרחיב" מסוג "**מעבר טרנזיט**" ("transit passage"), שמאפשר חופש שיט וטיס לצורך מעבר רציף ומהיר במצר. **הסוג השני** הוא מְצָרֵים המחברים בין חלק של הים הפתוח או חלק של אזור כלכלי בלעדי לבין המים הטריטוריאליים של מדינה. במְצָרֵים אלה, יחול משטר "מגביל" של **מעבר בתום לב שאינו ניתן להתליה** ("non-suspendable innocent passage").

משטר זה מתיר אמנם שיט רציף ומהיר במְצָר, אך מטיל על כלי שיט של מדינה שמבקש לעבור במְצָר מגבלות רבות ומשמעותיות יותר ביחס למשטר "מעבר טרנזיט".

חשיבות הפרשה

מְצָרֵי טִירָאן הֵם מְצָרִים הַמְחַבְרִים בֵּין הַיָּם הַפְתוּחַ לְבֵין הַיָּם הַטְרִיטורִיָּאֲלִיִּים שֶׁל מְדִינַת מִצְרַיִם, וְלִכֵּן, נִיֵּתָן לְטַעוֹן כִּי לְפִי אֲמֵנַת מִשְׁפַּט הַיָּם, בְּרִירַת הַמַּחְדָּל הַיָּא שַׁחַל בְּהֵם מִשְׁטַר שֵׁיט מִסוּג "מַעְבֵּר בְּתוּם לֵב שְׂאִינוּ נִיֵּתָן לְהַתְּלִיחַ" (עִמ' 533 לְאֲמֵנָה). קְצִינֵי הַפְּרַקְלִיטוֹת הַצְּבָאִית הַבִּינוּ שֶׁאִם מְדִינַת יִשְׂרָאֵל תִּהְיֶה צַד לְאֲמֵנַת מִשְׁפַּט הַיָּם, עֲלוּלָה לְעֵלוֹת טַעֲנָה כִּי הַהֲצַטְרָפוֹת לְאֲמֵנָה תִּגְרַע מֵהַהֲסַכְמוֹת שֶׁהוֹשְׁגוּ בְּהַסְכֵּם הַשְּׁלוֹם עִם מִצְרַיִם וְתִגְבִּיל אֶת חוֹפֵשׁ הַשֵּׁיט שֶׁל יִשְׂרָאֵל בְּמִצְרַיִם טִירָאן.

לְפִיכֵךְ, עֲלָה הַצּוּרֵךְ בְּאִיתוֹר פְּתוּרֹן שִׂיאֲפֶשֶׁר לְשֵׁנֵי הַהֲסַכְמִים לְהַתְּקִיִּים זֶה לְצַד זֶה, בְּאוֹפֵן שִׂיאֲפֶשֶׁר לְמְדִינַת יִשְׂרָאֵל לְהַצְטַרֵף לְאֲמֵנַת מִשְׁפַּט הַיָּם בִּידִיעָה שֶׁהַאֲיִנְטֶרְסִים שֶׁל צֹה"ל בְּאֲזוֹר נִשְׁמָרִים. הַמְשַׁלַּחַת הַיִּשְׂרָאֵלִית בַּחֲנָה חְלוּפוֹת שׁוֹנֹת לְפַעוּלָה בִּיחַס לְמַתוּוֹה הַפְּשָׁרָה שֶׁהַתְּקַבֵּל בְּדִיוֹנֵי הוֹעָדוֹת. בֵּין הֵיתֵר, הוֹחֲלֵט לְפַנּוֹת לְמַשְׁלַחַת אַחֲרוֹת שֶׁהֵן בְּעֵלוֹת אֲיִנְטֶרְסִים דּוּמִים אוֹ, לְכָל הַפְּחוֹת, נְטוּלוֹת אֲיִנְטֶרְסִים מְנוֹגְדִים, בְּבִקְשָׁה שִׂיתְמַכּוּ וְאִפִּילוֹ יִקְדְּמוּ נוֹסָחִים שׁוֹנִים לְהַסְדֵּרֵת מִשְׁטְרֵי הַשֵּׁיט בְּמִצְרַיִם. לְמַצִּיאַת הַפְּתוּרֹן נִרְתְּמוּ נְצִיגֵי הַמְשַׁלַּחַת הָאֲמֵרִיקָנִית, שֶׁהֵיוּ גַם "שׁוֹשְׁבֵינֵי" הַסְכֵּם הַשְּׁלוֹם עִם מִצְרַיִם. שִׂיתוּף הַפַּעוּלָה בֵּין הַמְשַׁלַּחַת נַחַל הַצְּלַחָה, וּבְמֵאֲמָץ מְשׁוֹתֵף נוֹסֵף לְאֲמֵנָה סַעִיף הַקּוֹבַע כִּי הָאֲמֵנָה לֹא תִשְׁנֶה אֶת הַזְּכוּיוֹת וְהַחֻבוֹת שֶׁל מְדִינַת שֶׁהֵן צַד לְאֲמֵנָה, **שְׁמִקּוּרֹן בְּהַסְכְּמִים אַחֲרִים שְׁעוּלִים בְּקִנָּה אַחַד עִם הָאֲמֵנָה** (סַעִיף 311 לְאֲמֵנָה). כְּלוֹמֵר, סַעִיף זֶה הֵגֹן, מְבַחֲנֵת יִשְׂרָאֵל, עַל הַהֲסָדֵר הַמִּיּוּחַד בְּנוֹגַע לְמִשְׁטַר הַשֵּׁיט שֶׁנִּקְבַּע בְּהַסְכֵּם הַשְּׁלוֹם בֵּין יִשְׂרָאֵל לְמִצְרַיִם.

הַשִּׁינוּי שֶׁהוֹשָׁג נַחֲשָׁב לְהִישָׁג מִשְׁמַעוֹתֵי, אֲשֶׁר הַשְּׁלִיךְ עַל אוֹפִיָּה וּמַהוּתָה שֶׁל הָאֲמֵנָה, וּבִפְרֵט עַל תְּחוּם מִשְׁטַר הַיָּם בְּמִצְרַיִם, וְהוּא מַהוּוֹה דּוּגְמָה לְהַשְׁפַּעְתָּה וּלְתִרּוּמַתָּה שֶׁל הַמְשַׁלַּחַת הַיִּשְׂרָאֵלִית וְשֶׁל נְצִיגֵי הַפְּרַקְלִיטוֹת הַצְּבָאִית לְעִיצוּב הָאֲמֵנָה בְּדַבָּר מִשְׁפַּט הַיָּם.

בְּסוּפוֹ שֶׁל יוֹם, מְדִינַת יִשְׂרָאֵל הַחֲלִיטָה שֶׁלֹּא לְהַצְטַרֵף לְאֲמֵנָה, וְעַד הַיּוֹם הַיָּא אֵינְנָה צַד לָהּ. אוֹלָם, שְׂאֵלַת הַצְּטְרָפוֹתָה שֶׁל מְדִינַת יִשְׂרָאֵל לְאֲמֵנָה נִבְחַנְתָּ מַעַת לַעַת, וּבְזִכּוֹת מֵאֲמַצִּיהֶם הַכְּבִירִים שֶׁל חֲבָרֵי הַמְשַׁלַּחַת הַיִּשְׂרָאֵלִית, כִּכֵּל שֶׁהַדְּבַר נוֹגַע לְמִשְׁטַר הַשֵּׁיט בְּמִצְרַיִם טִירָאן, קִיִּים בְּאֲמֵנָה הַסְדֵּר מִשְׁפַּטֵּי אֲשֶׁר מִשְׁמֵר אֶת הָאֲיִנְטֶרְסִים שֶׁל מְדִינַת יִשְׂרָאֵל וְצֹה"ל.



לוחמי חיל הים וכוח של חטיבת צנחנים בהפלגה מאשדוד לצידון במהלך מבצע שלום הגליל, 1982
(צילום: דובר צה"ל)

מדוע בחרנו בנושא?

מעורבות קציני הפרקליטות הצבאית במשא ומתן על אמנת הים, מלבד היותה חלק ממורשת מחלקת הדין הבין-לאומי, הוא דוגמה מצוינת לערכי המחלקה ולעשייתה המאופיינת במקצועיות, יוזמה ויצירתיות. האירוע גם ממחיש את ההזדמנות הגלומה בשירות במחלקת הדין הבין-לאומי: האפשרות של קצינים משפטנים צעירים לקחת חלק ביצירה ובעיצוב של הדין, משל היו נציגים בבית מחוקקים גלובאלי. מדובר בהזדמנות להותיר חותם, ובאמצעות עשייה משפטית ייחודית ומרתקת, לקדם את האינטרסים של מדינת ישראל ושל צה"ל בזירות שונות - מול גורמי צבא, גורמים מדינתיים, מלומדים בתחום המשפט הבין-לאומי וארגונים בין-לאומיים.

בנוסף, הבחירה בנושא העניקה לנו הזדמנות יוצאת-הדופן לשמוע על אירועים היסטוריים ומכריעים ממקור ראשון. לשם כתיבתו של חיבור זה ערכנו ריאיון עם אל"ם (בדימוס) יואל זינגר, ראש ענף הדין הבין-לאומי לשעבר, ומי שהיה מעורב בניסוחם של ההסכמים המכוננים של מדינת ישראל עם מדינות ערב השכנות. כן שוחחנו עם פרופסור רות לפידות, מומחית למשפט בין-לאומי, ומי שהייתה היועצת המשפטית של משרד החוץ בעת המשא ומתן על האמנה. עבור שני אישים אלה המשא ומתן על אמנת משפט הים הוא אבן דרך בקריירה מקצועית ארוכה ומפוארת.

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- חוזה השלום בין מדינת ישראל לבין הרפובליקה הערבית של מצרים, כ"א 25 (נחתמה ב-1979);
- שרה וייס מעודי "דיני הים" משפט בינלאומי 525 (מהדורה שלישית, רזבי סיבל ויעל רונן עורכים, 2016);
- Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397
- Ruth Lapidot, The Strait of Tiran, the Gulf of Aqaba, and the 1979 Treaty of Peace between Egypt and Israel, 77 Am. J. Int'l L. 84 (1983)
- The Oxford Handbook of the Law of the Sea (Donald Rothwell, Alex Oude Elferink, Karen Scott, and Tim Stephens ed., 2015)
- United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary and conference proceedings (M. H. Nordquist, Ed., Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia, 1985)